

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3272

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 februari 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën over de brieven van 24 september 2021 over het Fiche: Anti-witwasverordening (AMLR) en anti-witwasrichtlijn (AMLD6) (Kamerstuk 22 112, nr. 3202), het Fiche: Verordening ter oprichting AML Autoriteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3203) en het Fiche: Verordening betreffende bij geldovermaking te voegen informatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3205).

De vragen en opmerkingen zijn op 26 oktober 2021 aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 4 februari 2022 zijn de vragen, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister

Fiche: Anti-witwasverordening (AMLR) en anti-witwasrichtlijn (AMLD6)

De leden van de VVD-fractie hechten, net als het kabinet, grote waarde aan de mogelijkheid tot het delen van gegevens tussen instellingen. Ondanks de herhaalde inzet van Nederland voor Europese richtsnoeren om dit mogelijk te maken, komt het beperkt terug in het voorstel. Hoe is het kabinet voornemens dit tijdens onderhandelingen sterker op de kaart te zetten nu blijkt dat enkel «benadrukken» niet tot het gewenste resultaat leidt?

Gegevensdeling is een cruciaal onderdeel van een effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Het is dan ook van belang dat er bij instellingen duidelijkheid bestaat over wat er op dit gebied mogelijk is en dat instellingen voldoende ruimte hebben om gegevens te delen met elkaar. Daarom zal ik de noodzaak van meer duidelijkheid voor instellingen op dit gebied naar voren brengen tijdens de onderhandelingen, met als doel dit onderdeel te maken van de voorstellen.

Tevens lezen de leden van de VVD-fractie over het voorstel in AMLD6 van de Europese koppeling van de verwijzingsportalen bankgegevens, dit betreffende een portaal dat in het geval van een opsporingsonderzoek bevroegd kan worden op bankgegevens. Kan het kabinet nader toelichten hoe dit portaal wordt vormgegeven? Bij welke organisatie ligt de verantwoordelijkheid over het portaal; de keuze tot gegevensverstrekking aan opsporingsorganisaties en de ontwikkeling van het portaal?

Tot genoegen van het kabinet voorziet het voorstel ook in een Europese koppeling tussen nationale verwijzingsportalen bankgegevens. Door middel van uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie over de technische specificaties en procedures voor de koppeling aan een centraal toegangspunt, zal de vormgeving van deze koppeling door de Europese Commissie worden ontwikkeld en beheerd. Daarbij dient de Europese Commissie rekening te houden met de verschillen tussen de nationale portalen, waaronder de nationale vereisten in het kader van de toegang en keuze tot gegevensverstrekking tot het nationale portaal. De Europese koppeling brengt daarin dus geen verandering.

In Nederland is het nationale Verwijzingsportaal Bankgegevens reeds in september 2020 in werking getreden. De nationale grondslagen en bevoegdheden om gegevens te vorderen zijn daarin opgenomen.

De AMLD6 bevat aanpassingen ten aanzien van de registers voor uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) van juridische entiteiten en van juridische constructies. De leden lezen dat het kabinet «kritisch blijft kijken naar wijzigingen die eventueel gevolgen kunnen hebben voor de administratieve lasten van ondernemers, of gevolgen voor de privacy». De leden van de VVD-fractie hechten veel waarde aan het binnen de perken houden van de administratieve lasten en het beschermen van de privacy van ondernemers. Hoe gaat het kabinet zich hier tijdens de onderhandeling actief voor inzetten?

Hoewel het kabinet de meerwaarde ziet die UBO-registers bieden in het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, is het kabinet kritisch op die wijzigingen aan de UBO-registers die gevolgen hebben voor de privacy of administratieve lasten voor ondernemers. Dat betekent dat het kabinet waar dit onvoldoende duidelijk is steeds nadrukkelijk zal vragen naar nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen. Bij

onvoldoende meerwaarde zal het kabinet in de onderhandelingen inzetten op aanpassing van de voorstellen op die punten.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het op bepaalde onderdelen gewijzigd of aangescherpt regelgevend kader zou kunnen leiden tot aanvullende lasten voor nationale AML/CFT-toezichthouders die (deels) van overheidswege worden bekostigd. Tevens lezen zij dat middels de toetreding van enkele nieuwe groepen meldingsplichtige instellingen, voor FIU's een toename in de werklast wordt verwacht. FIU's dienen aandacht te geven aan deze nieuwe instellingen aangaande de meldplicht en toepasselijke regelgeving. Ook kan dit leiden tot een toename van het aantal gemelde transacties. De leden van de VVD-fractie constateren dat het kabinet de afgelopen jaren stappen heeft gezet om de capaciteitsproblemen bij overheidsinstanties zoals de Financial Intelligence Unit (FIU) te verhelpen; echter, we zijn er nog niet. Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties loopt al een aantal jaar flink op en daarbovenop een eventuele toename in de werklast baart de leden van de VVD-fractie zorgen. Kan het kabinet in kaart brengen wat de implementatie van AMLD6 aan extra lasten voor de FIU en Nederlandse toezichthouders, zoals De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), met zich meebrengt?

De voorstellen zouden inderdaad kunnen leiden tot aanvullende lasten voor de FIU-Nederland. Mede gelet op de lopende onderhandelingen is de hoogte van deze eventuele aanvullende lasten in dit stadium niet goed in te schatten. Dat gezegd hebbende, is het uiteraard van belang dat de FIU-Nederland over voldoende capaciteit beschikt. De Minister van Justitie en Veiligheid is doorlopend in gesprek met de FIU-Nederland om te bezien of de huidige capaciteitsuitbreiding voldoende is, mede gelet op het stijgend aantal meldingen van ongebruikelijke transacties. Daarom zal het uitgangspunt in de onderhandelingen voor Nederland zijn dat de FIU's niet met onnodige werklasten zullen worden belast. Hetzelfde geldt voor de nationale AML/CFT¹-toezichthouders. De extra lasten zullen in kaart worden gebracht en worden meegenomen in het kader van de nationale implementatiewetgeving.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering volledig. Deze leden begrijpen uit het fiche dat er aanvullende regels komen omtrent transparantie over uiteindelijk belanghebbenden. Tevens merken deze leden op dat het kabinet schrijft dat de aanscherping van verplichtingen zou kunnen leiden tot meer regeldruk. De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet ook oog heeft en houdt voor de gevolgen voor consumenten en bedrijven die geen financiële instelling zijn. Hoe borgt het kabinet dat de toegang tot financiële diensten voor bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties als NGO's, mkb-bedrijven en consumenten niet wordt verkleind als gevolg van meer en strengere regels voor financiële instellingen, zo vragen deze leden.

Zoals in het BNC-fiche aangegeven kunnen de voorstellen van de Europese Commissie enerzijds leiden tot een lastenvermindering, met name voor meldingsplichtige instellingen die in verschillende lidstaten actief zijn. Anderzijds kunnen deze voorstellen ook leiden tot een toename van de lasten, bijvoorbeeld voor partijen nu nog niet (volledig) onder het AML/CFT-raamwerk vallen. Het kabinet heeft oog voor eventuele lastenverzwaringen die deze voorstellen met zich mee zouden kunnen brengen voor dergelijke partijen.

¹ Het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme, *anti-money laundering/countering the financing of terrorism*.

Het kabinet spant zich voorts in om toegang tot financiële dienstverlening voor MKB-bedrijven, NGO's en consumenten te waarborgen. Voor consumenten bestaat het recht op een basisbetaalrekening. Zoals aangegeven in de brief van 8 september jl.², zal ik mij internationaal en in EU-verband inzetten om de verhouding tussen de toegang tot het betalingsverkeer, voor onder andere MKB-bedrijven en NGO's, en anti-witwasregelgeving te verduidelijken. In dit licht is het ook belangrijk om te benadrukken dat de risicogebaseerde benadering met deze voorstellen van de Europese Commissie niet wordt verlaten; van meldingsplichtige instellingen wordt verwacht dat zij hun inspanningen vooral richten op klanten en activiteiten die het grootste risico op witwassen en terrorismefinanciering met zich meebrengen.

De leden van de fractie van D66 hechten net als het kabinet waarde aan de mondiale voortrekkersrol van de Europese Unie op het gebied van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Deze leden vragen naar de gevolgen voor Nederlandse financiële instellingen die internationaal opereren. Gelden dezelfde regels die binnen de Europese Unie gelden ook voor geldstromen die buiten de EU lopen, zo vragen de leden van de D66-fractie. Deze leden vragen daarnaast naar de wijze waarop de EU voornemens is andere landen te overtuigen van het belang van deze regels en het overnemen van de Europese regelgeving ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, gelet op mondiale harmonisatie van de financiële regelgeving.

De voorstellen zien op het AML/CFT-raamwerk van de Europese Unie; het betreft geen raamwerk dat wereldwijd geldig zal zijn. In sommige gevallen kan het Europese raamwerk echter wel van invloed zijn buiten de EU. Zo kent het raamwerk bijvoorbeeld bepaalde vereisten die op groepsniveau gelden en dus mede van invloed zijn op groepen die ook buiten de Europese Unie actief zijn (zie hoofdstuk II, afdeling 2, AMLR³). De Europese regelgeving volgt in belangrijke mate de gezaghebbende aanbevelingen van de *Financial Action Task Force* (FATF). De FATF heeft 39 leden. Dat zijn verschillende EU-lidstaten en de Europese Commissie, maar ook diverse grote en invloedrijke derde landen. Daarnaast kent de FATF zogenaamde *FATF-style regional bodies*, waarvan veel andere jurisdicties lid zijn. In totaal bereiken de FATF-aanbevelingen daardoor meer dan 200 jurisdicties die allemaal de FATF-aanbevelingen dienen te implementeren in nationale wet- en regelgeving. Dit betekent dat hierdoor het AML/CFT-raamwerk van derde landen veelal in hoge mate overeenkomsten vertoont met het Europese AML/CFT-raamwerk.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat er technische reguleringsnormen kunnen worden opgelegd met betrekking tot minimumvereisten waaraan het groepsbeleid moet voldoen. Deze leden vragen of er andere regels kunnen gelden voor bedrijven met een niet-meldingsplichtig moederbedrijf dan voor bedrijven met een meldingsplichtig moederbedrijf, met het oog op een gelijk speelveld voor alle bedrijven.

Het Europese AML/CFT-raamwerk is van toepassing op meldingsplichtige instellingen. Echter zijn sommige meldingsplichtige instellingen onderdeel van een groep waarvan andere entiteiten geen meldingsplichtige instelling zijn, of waarvan de moederonderneming geen meldingsplichtige instelling is. Consistente implementatie, vaststelling en uitvoering van de op groepsniveau geldende gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures is van essentieel belang voor het krachtig en doeltreffend beheersen van de risico's op witwassen en terrorismefinan-

² Kamerstuk 31 477, nr. 62.

³ Anti-witwasverordening, *Anti-Money Laundering Regulation*.

ciering. Dat betekent dat het belangrijk is om in die gevallen normen vast te stellen waaruit duidelijk wordt wat de rollen en de verantwoordelijkheden zijn van dergelijke moederondernemingen. De AMLR voorziet hierin door te bepalen dat daartoe technische reguleringsnormen worden vastgesteld.

Uiteraard zou het vaststellen van dergelijke normen er niet toe mogen leiden dat meldingsplichtige instellingen die een niet-meldingsplichtig moederbedrijf hebben aan lagere standaarden moeten voldoen dan meldingsplichtige instellingen waarbij dat niet het geval is. Het AML/CFT-raamwerk geldt in beginsel voor alle meldingsplichtige entiteiten, ongeacht de vennootschapsrechtelijke structuur. Wel kan het in bepaalde gevallen logisch zijn om – in lijn met de risicogebaseerde benadering dat het fundament vormt van het raamwerk – afwijkende regels te hebben voor het moederbedrijf, bijvoorbeeld indien er sprake is van een conglomeraat waarbij het moederbedrijf zelf geen meldingsplichtige instelling is, maar enkel één van meerdere dochterondernemingen dat is.

De leden van de fractie van D66 zijn verheugd om te lezen dat de technische reguleringsnormen zo nodig geactualiseerd dienen te worden om rekening te houden met innovatie en technische ontwikkelingen. Deze leden vragen of deze technische reguleringsnormen niet vanaf het begin al innovatie mogelijk moeten maken. De normen zouden geen innovaties in de kiem moeten smoren, vinden de leden van de D66-fractie, dus hoe wordt geborgd dat de normen innovaties en technische ontwikkelingen zo mogelijk zelfs aanjagen, zo vragen deze leden.

Op grond van artikel 22 AMLR kunnen technische reguleringsnormen worden vastgesteld met betrekking tot informatie die nodig is voor het cliëntenonderzoek, welke normen zo nodig geactualiseerd kunnen worden om onder andere rekening te houden met innovatie en technische ontwikkelingen. In dat kader is relevant dat de op te richten AML/CFT-autoriteit (*Authority for Anti-Money Laundering and Countering of Financing of Terrorism*, AMLA) de normen regelmatig dient te evalueren. Beoogd wordt de mogelijkheid te bieden om in de toekomst – na vaststelling van de normen – in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Ik acht een dergelijke mogelijkheid tot actualiseren belangrijk, juist ook om ruimte te bieden voor innovaties.

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van voldoende aansluiting bij de grijze en zwarte lijsten van de Financial Action Task Force. Deze leden vragen naar de monitoring van de aansluiting, om te voorkomen dat er meerdere lijsten zijn. Tevens vragen deze leden naar de monitoring van de gevolgen voor mensen die op een dergelijke lijst terechtkomen. Op welke manier kunnen deze mensen of bedrijven in beroep gaan als zij op een Europese lijst terecht zijn gekomen als gevolg van het feit dat ze op een lijst van de FATF stonden, zo vragen deze leden.

Op basis van de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn heeft de Europese Commissie de bevoegdheid om een lijst van hoog-risico derde landen op te stellen. Daarbij volgt de Europese Commissie in beginsel de zwarte en grijze lijsten van de FATF, behalve als het landen betreft binnen de Europese Economische Ruimte. Ook kan de Europese Commissie autonoom landen op de EU-lijst zetten, als zij tekortkomingen ziet in het AML/CFT-beleid van het betreffende land of als andere ontwikkelingen hier aanleiding toe geven. Nederland dringt er regelmatig op aan bij de Europese Commissie om de FATF-lijsten tijdig en zo volledig mogelijk om te zetten in de EU-lijst van hoog-risicolanden. In de praktijk duurt het helaas vaak geruime tijd voordat de Europese Commissie de EU-lijst in overeenstemming brengt met de lijsten van de FATF.

Op de lijst van de Europese Commissie en de lijst van de FATF staan enkel landen, en geen personen of bedrijven. Omdat personen of bedrijven niet op de lijst staan, staat er voor hen ook geen beroep open.

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de Commissie bevoegdheden krijgt vanuit de AMLR om een lijst van juridische constructies en entiteiten op te nemen die onderworpen moeten zijn aan dezelfde transparantievereisten met betrekking tot UBO's als die gelden voor trusts. Deze leden vragen naar de waarborgen voor deze verstrekkende bevoegdheid voor de Commissie op het gebied van privacy. Hoe kan Nederland een besluit van de Commissie terugdraaien als Nederland het oneens is met dit besluit, zo vragen deze leden.

Deze bevoegdheid van de Europese Commissie ziet op constructies of entiteiten die vergelijkbaar zijn met trusts, en niet op individuele UBOs. Ook is relevant dat thans het merendeel van de Nederlandse juridische entiteiten reeds verplicht is de UBOs in te schrijven in het UBO-register, en Nederland eenzelfde verplichting invoert voor UBOs van trusts en soortgelijke juridische constructies. Beide registers volgen uit de Europese anti-witwasrichtlijnen. Nederland neemt diverse maatregelen om rekening te houden met de privacy van geregistreerde UBOs. Zo is er een afschermingsmogelijkheid voor UBOs, kan door het publiek niet op persoonsgegevens worden gezocht, is betaling en registratie vereist om informatie te kunnen opvragen en is een deel van het register niet openbaar toegankelijk. Gelet op de bestaande verplichtingen en het feit dat reeds het merendeel van juridische entiteiten en trusts en soortgelijke constructies hieronder vallen, is het niet waarschijnlijk dat de Europese Commissie aanvullende entiteiten of constructies zal aanwijzen. Mocht de Europese Commissie daar toch aanleiding toe zien, dan dient de onderzoeksprocedure van artikel 5 van de Comitologieverordening (EU 182/2011) te worden doorlopen, hetgeen betekent dat de lidstaten mogen stemmen over de ontwerpuitvoeringshandeling.

De leden van de D66-fractie zijn net als het kabinet niet overtuigd van de wenselijkheid en noodzaak van de voorgestelde procedure met het oog op het ontbreken van een comité. Deze leden steunen het kabinet daarom in het vragen naar het nut en de noodzaak van deze afwijkende procedure.

De leden van de SP-fractie vinden het een goede stap dat er wordt geprobeerd om de inconsistenties in nationale implementatie op te lossen. Zij begrijpen dan ook dat er voor een aantal verordeningen is gekozen. Zij achten het belangrijk dat landen de regels omtrent bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op dezelfde manier interpreteren. Zij vragen de Minister of hij deze mening deelt en of dit doel volgens de Minister wordt bereikt met dit pakket aan maatregelen.

Eind 2019 heeft Nederland tezamen met de ministeries van Financiën van Frankrijk, Duitsland, Italië, Letland en Spanje in een *joint position paper*⁴ gepleit voor de verdere harmonisatie van het Europese AML/CFT-raamwerk middels de invoering van een verordening, en voor de oprichting van een Europese AML/CFT-toezichthouder. Het kabinet onderschrijft het belang van verdere harmonisatie van het Europese AML/CFT-raamwerk en verwelkomt de voorstellen van de Europese Commissie die hier in belangrijke mate aan tegemoetkomen.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 477, nr. 44.

Fiche: Verordening ter oprichting AML-Autoriteit

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit voorstel financiële consequenties met zich meebrengt voor financiële instellingen die onder het directe of indirecte toezicht van de AMLA zullen vallen, aangezien driekwart van de kosten van de AMLA bekostigd zullen worden uit heffingen aan deze instellingen. Deze instellingen ontvangen in de huidige situatie heffingen van de nationale toezichthouder waar ze onder vallen. Gezien het feit dat de eerdergenoemde financiële instellingen in de huidige situatie heffingen ontvangen van de nationale toezichthouder waaronder ze vallen, en de AMLA ook bekostigd gaat worden vanuit heffingen aan deze instellingen, vragen de leden van de VVD-fractie aan het kabinet of dit betekent dat de onder toezicht staande financiële instellingen nu zowel aan de AMLA als aan de nationale toezichthouders heffingen gaan betalen.

Op grond van het voorstel wordt 75 procent van de kosten van AMLA gefinancierd door de instellingen. De wijze waarop dit moet plaatsvinden en welke instellingen hieraan bij moeten dragen is nog niet uitgewerkt in de verordening. Zo houdt AMLA zowel direct als indirect toezicht. Als een instelling onder direct toezicht van AMLA valt, gaan de bevoegdheden en het toezicht over van de nationale toezichthouder naar AMLA. Een bijdrage van die instelling voor dit toezicht is dan passend. Voor sommige instellingen is dit nu ook het geval bij de andere, reeds bestaande Europese financiële toezichthouders (EBA, ESMA, EIOPA). Vervolgens zal moeten worden gezien welke toezichttaken door de nationale toezichthouder ten aanzien van deze instellingen wordt verricht en in hoeverre een heffing daarvoor passend is. Daarbij is ook de vraag of de heffingen voor AMLA via de nationale toezichthouder lopen. Uiteindelijk moeten de heffingen voor de instellingen in verhouding staan tot de toezichtinspanningen die door AMLA dan wel de nationale toezichthouder verricht worden.

De leden van de fractie van D66 begrijpen uit het fiche dat de kwaliteit en de effectiviteit van het huidige toezicht op het voorkomen van AML/CFT binnen de EU ongelijk is. Deze leden vragen of banken in andere lidstaten ook zijn overgegaan tot het categorisch uitsluiten van NGO's, verschillende soorten mkb-bedrijven en andere soorten klanten, of dat enkel Nederlandse banken deze stap hebben gezet. Zo nee, waarom achten Nederlandse banken dit noodzakelijk en andere Europese banken, die dezelfde regels moeten hanteren, niet, zo vragen deze leden. Zo ja, hoe kijkt het kabinet naar de proportionaliteit van de regels in relatie tot de toegankelijkheid van financiële diensten en is er een betere aanpak mogelijk waarin de veiligheid wordt gewaarborgd, maar de algemene toegankelijkheid ook, zo vragen deze leden.

Uit gesprekken met andere lidstaten blijkt dat Nederland niet het enige land is waar bepaalde klantgroepen geen of moeilijker toegang hebben tot het betalingsverkeer vanwege de toegenomen aandacht voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De klantgroepen die het betreft zijn divers en hangen veelal samen met specifieke eigenschappen van de nationale economie of samenleving van de afzonderlijke lidstaat.

Net als in de huidige richtlijn gaan de regels in de voorgestelde verordening (AMLR) en richtlijn uit van een individuele risicobeoordeling per cliënt. Dat is mijns inziens nog steeds het belangrijkste uitgangspunt om disproportionele effecten van het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme te voorkomen. Ook verplicht de AMLR een meldingsplichtige instelling om – ongeacht of deze besluit een zakelijke

relatie wel of niet aan te gaan – altijd de genomen cliëntenonderzoeksmaatregelen te documenteren. Desalniettemin toont de huidige problematiek op dit vlak aan dat de proportionaliteit van de regels in relatie tot de toegankelijkheid van financiële diensten beter in het Europese AML/CFT-raamwerk verankerd dient te worden. Nederland zet dan ook tijdens de onderhandelingen in op de introductie van richtsnoeren op Unieniveau voor specifieke hoog risico klantgroepen, zodat instellingen beter in staat zijn om een juiste en heldere risico-inschatting te maken, eventueel vergezeld van mitigerende maatregelen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de AMLA in uitzonderlijke omstandigheden de Commissie kan verzoeken om de bevoegdheden van de nationale toezichthouder over te mogen nemen. Deze leden vragen of het kabinet kan toelichten wat bedoeld wordt met inadequaat handelen. De leden van de fractie van D66 steunen het delen van good practices tussen de lidstaten en spreken de wens uit dat Nederland een van deze good practices wordt vanwege veilige en efficiënte handhaving.

De bepalingen waar de leden van de D66-fractie op doelen zien op meldingsplichtige instellingen die een bank of andere financiële onderneming zijn en niet onder het directe toezicht van de AMLA vallen, de zogeheten niet-geselecteerde meldingsplichtige entiteiten. De nationale AML/CFT-toezichthouders die belast zijn met het AML/CFT-toezicht op deze niet-geselecteerde meldingsplichtige entiteiten dienen de AMLA te informeren wanneer de situatie van een dergelijke meldingsplichtige instelling snel en aanzienlijk verslechtert. Dit geldt in het bijzonder wanneer deze verslechtering kan leiden tot aanzienlijke reputatieschade voor de lidstaat waar die meldingsplichtige instelling actief is, voor meerdere lidstaten of voor de EU als geheel. Op grond van artikel 30 van de AMLA-verordening, kan de AMLA, indien zij aanwijzingen heeft dat er sprake is van materiële tekortkomingen bij een niet-geselecteerde meldingsplichtige instelling, de nationale toezichthouder verzoeken om onderzoek te doen naar mogelijke schendingen van het Unierecht of nationaal recht volgend of samenhangend met EU-richtlijnen, alsmede om te overwegen sancties op te leggen. Voorts kan de AMLA de nationale toezichthouder verzoeken om een besluit te nemen ten aanzien van de meldingsplichtige instelling met de eis om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om aan diens AML/CFT-verplichtingen te voldoen. Indien de nationale toezichthouder inadequaat handelt in die zin dat zij de aanwijzing van de AMLA niet opvolgt en de AMLA niet informeert over de genomen of voorgenomen stappen, dan kan de AMLA als *ultimum remedium* de Europese Commissie verzoeken om toestemming om het toezicht van de niet-geselecteerde meldingsplichtige entiteit tijdelijk over te nemen van de nationale toezichthouder.

De leden van de fractie van D66 onderschrijven de inzet van het kabinet om de verantwoordelijkheden van de Europese toezichthouder te beperken tot verantwoordelijkheden die een toegevoegde waarde hebben. Deze leden vragen het kabinet echter of het van mening is dat additionele verantwoordelijkheden van een Europese toezichthouder op bijvoorbeeld accountants en makelaars geen toegevoegde waarde zouden kunnen hebben.

Het kabinet is van oordeel dat direct Europees toezicht met name meerwaarde heeft in die gevallen dat door de aard en activiteiten van een instelling de Europese toezichthouder effectiever toezicht kan houden dan de nationale toezichthouder. Dat betreft met name die instellingen waar sprake is van een hoge mate van grensoverschrijdende activiteit in combinatie met een hoog risicoprofiel. Daarnaast is voor effectief Europees toezicht nodig dat het type instelling een voldoende geharmoni-

seerd regelgevend kader kent. In het licht hiervan ligt het voor de hand het directe toezicht van de AMLA met name te richten op banken, andere financiële ondernemingen en cryptodienstverleners. De meldingsplichtige instellingen uit de niet-financiële sector zijn meer ingebed in nationale wet- en regelgeving en ontplooiën overwegend minder grensoverschrijdende activiteiten. Direct Europees toezicht ligt daar dan ook minder voor de hand. Dit neemt niet weg dat de AMLA een belangrijke rol kan vervullen in het coördineren en faciliteren van de samenwerking tussen nationale AML/CFT-toezichthouders op de niet-financiële sector. Het kabinet ondersteunt dan ook de verantwoordelijkheden voor de Europese toezichthouder die hierop zien.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd om te lezen dat het kabinet verkent of Nederland als gastland van de AMLA kan fungeren, omdat deze leden een kans zien voor de versterking van het nationale toezicht, de samenwerking met de Europese toezichthouder en de internationale reputatie van Nederland als bestrijder van witwassen en terrorismefinanciering ten goede zou kunnen komen.

De leden van de fractie van D66 lezen in het fiche over additionele kosten als gevolg van de richtlijn. Deze leden kunnen zich voorstellen dat de verbeterde handhaving ook tot extra boete-opbrengsten leidt en vragen het kabinet of deze boete-opbrengsten in Nederland terecht zouden komen.

Ingevolge artikel 24, derde lid, van de voorgestelde AMLA-verordening komen opbrengsten uit boetes en dwangsommen opgelegd door de AMLA ten bate van de algemene begroting van de Europese Unie. Voor nationale toezichthouders geldt dat boeteopbrengsten ingevolge artikel 5:10, van de *Algemene wet bestuursrecht* ten bate komen van het bestuursorgaan (de toezichthouder), tenzij wettelijk anders is bepaald. Voor DNB en AFM geldt bijvoorbeeld op grond van artikel 11, eerste lid, van de *Wet bekostiging financieel toezicht 2019* dat zij vanaf € 2.500.000 de totale boeteopbrengsten moeten afdragen aan de Staat.

De leden van de D66-fractie lezen over de extra informatieverplichtingen die de oprichting van een Europese autoriteit met zich mee kan brengen. Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat instellingen additionele informatie moeten verstrekken en daarom de toegankelijkheid van hun diensten zouden verkleinen.

Het kabinet onderschrijft het belang van de waarborging van de toegang tot dienstverlening. De genoemde informatieverplichtingen zien op de informatieverplichtingen van meldingsplichtige instellingen richting de AMLA. Dit is vergelijkbaar met de informatieverplichtingen die reeds bestaan richting de nationale toezichthouders. Het is niet de verwachting dat dergelijke informatieverplichtingen zullen leiden tot een verlaging van de toegankelijkheid van de diensten.

De leden van de fractie van D66 zien de mogelijke assistentie van de AMLA bij het beslechten van meningsverschillen als een positieve ontwikkeling. Deze leden vragen echter naar de effecten op de standaard juridische procedures waarin een besluit kan worden aangevochten. Heeft de beslechting van meningsverschillen door de AMLA een juridische status, of gaat het enkel om een vorm van bemiddeling, zo vragen deze leden.

In het BNC fiche met betrekking tot de verordening ter oprichting van AMLA is aangegeven dat AMLA o.a. bijstand kan verlenen in gevallen dat er sprake is van een meningsverschil tussen nationale niet-financiële

AML/CFT-toezichthouders. Deze nationale toezichthouders kunnen AMLA verzoeken een schikking te treffen. Deze schikking ziet op het meningsverschil tussen AML/CFT-toezichthouders en richt zich niet direct tot de meldingsplichtige instelling zelf. Het laat daarmee onverlet de rechtsmiddelen die meldingsplichtige instellingen hebben ten aanzien van individuele besluiten.

De leden van de SP-fractie hebben enige bedenkingen bij het opzetten van een gemeenschappelijke toezichthouder of AML/CFT-autoriteit. De leden juichen samenwerking en een gelijke interpretatie en handhaving van de regels toe maar denken dat een EU-toezichthouder niet in alle gevallen de meest geschikte toezichthouder is. De leden vragen de Minister daarom om zo helder mogelijk uit te leggen waar deze nieuwe toezichthouder op gaat toezien en waar de nationale toezichthouder op blijft toezien. Klopt het, vragen zij, dat er veel gevallen zullen zijn waarin de nationale toezichthouder beter bevoegd is om toezicht uit te oefenen, vanwege het feit dat deze meer kennis heeft van de binnenlandse situatie en de instellingen die in Nederland actief zijn?

In het voorstel komen financiële instellingen in aanmerking voor direct toezicht, waarbij selectie plaatsvindt op grond van het risicoprofiel en de mate van grensoverschrijdende activiteit van de financiële instelling. Dit zal naar schatting van de Europese Commissie resulteren in 12 tot 20 instellingen die onder direct toezicht van AMLA zullen vallen. Daarnaast zal AMLA in uitzonderlijke gevallen waarbij sprake is van materiele schendingen van het recht, tijdelijk een financiële instelling onder direct toezicht kunnen brengen. Dit betekent dus dat het overgrote deel van de financiële instellingen en alle instellingen uit de niet-financiële sector niet onder het directe toezicht van AMLA zullen vallen. Overigens blijft ook bij het directe toezicht door AMLA de nationale toezichthouder betrokken, onder meer middels deelname aan zogenaamde *joint supervisory teams*. Voorts bestaat de «algemene raad» van AMLA uit nationale toezichthouders, waardoor de betrokkenheid van nationale toezichthouders is verankerd in het besluitvormend proces binnen AMLA.

Zoals hierboven reeds is aangegeven in antwoord op de vraag van de D66-fractie over de toegevoegde waarde van Europees toezicht, acht het kabinet direct Europees toezicht minder voor de hand liggend buiten de financiële sector.

In het report van het Financieel Expertise Centrum (FEC) dat onlangs naar de Kamer is gestuurd⁵ lezen de leden van de Groep Van Haga dat in de bestrijding van fraude en terrorismefinanciering nog wel eens hier en daar een steek wordt laten vallen als het om effectiviteit gaat. Een hoop gaat goed maar er zijn zeker veel verbeterpunten. De leden van de Groep Van Haga zijn van mening dat als de situatie in Nederland nog flink verbeterd kan worden, andere landen binnen de EU vast ook in dezelfde situatie zitten. Hoe denkt de Minister erover als we in dit stadium, waarin er veel verbeterpunten zijn, op Europees niveau informatie met elkaar gaan delen?

De evaluatie van het Financieel Expertise Centrum geeft een positief beeld. Dat neemt niet weg dat er verbeteringen mogelijk zijn. Het rapport geeft ook een aantal aanbevelingen: over de bureaucratie, de overeenstemming over de prioriteiten en de samenwerking nog meer richten op resultaten. Niet valt uit te sluiten dat andere landen binnen de EU ook verbeterpunten kennen met betrekking tot de nationale samenwerking tussen relevante partijen ter versterking van de integriteit van het financiële stelsel. Dat zie ik evenwel niet als een beletsel om op Europees

⁵ Kamerstuk 35 570 IX, nr. 48.

niveau meer harmonisatie van wetgeving en samenwerking te bevorderen.

De leden van de Groep Van Haga merken op dat in het Financieele Dagblad van 25 april 2021 een artikel is verschenen waarin wordt beweerd dat in 90 tot 95 procent van de gevallen sprake is van loos alarm (vals positief) bij meldingen over verdachte financiële transacties. Hoe kijkt de Minister naar dit percentage met het vooruitzicht dat dit foutpercentage internationaal rondgaat in het systeem, de bijbehorende gevolgen voor personen en bedrijven in acht nemend?

In het artikel in het Financieele Dagblad van 25 april 2021 wordt gesteld dat van de *alerts* die de transactiemonitoringsystemen van de banken genereren in 90 tot 95 procent van de gevallen sprake is van vals positieve uitkomsten. Dat wil dus niet zeggen dat 90 tot 95 procent van de meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland vals positief zijn. Alerts dienen binnen een bank onderzocht te worden om vast te stellen of er sprake is van een ongebruikelijke transactie die gemeld dient te worden bij de FIU-Nederland. Er is aandacht voor een effectieve aanpak van witwassen en terrorismefinanciering in de bankensector. Het omlaag brengen van het aantal vals positieve alerts is een factor hierin.

Fiche: Verordening betreffende bij geldovermaking te voegen informatie

De leden van de VVD-fractie kijken tot slot positief naar het voorstel om alle Financial Action Task Force (FATF)-aanbevelingen ten aanzien van crypto's zoveel mogelijk op EU-niveau te implementeren. De leden steunen het kabinet bij het vragen om verduidelijking van de reikwijdte en definities van, en in het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie steunen de verplichting voor aanbieders van cryptodiensten om cliëntenonderzoek uit te voeren naar hun klanten en de tegenpartij van transacties, onder meer met het oog op een gelijk speelveld tussen aanbieders van cryptodiensten en banken. Deze leden vragen of het kabinet tevreden is met de handhaving van deze verplichting en of intensivering van de handhaving noodzakelijk is, mede in het licht van deze nieuwe regelgeving.

Momenteel vallen alleen aanbieders van diensten om crypto's voor fiat geld te wisselen (en vice versa), en aanbieders van bewaarportemonnees (*wallets*), onder de wet- en regelgeving om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Voor deze partijen geldt dat zij cliëntenonderzoek dienen uit te voeren. Ik begrijp dat de vraag van de leden van de D66-fractie gaat over in hoeverre het kabinet tevreden is over de naleving van de bestaande wet- en regelgeving door deze twee typen cryptodienstverleners. Ik heb geen signalen van de toezichthouder ontvangen dat partijen die momenteel onder toezicht staan structureel niet voldoen aan deze regels. Wel ontvang ik signalen dat niet alle dienstverleners die actief diensten in Nederland aanbieden zich hebben geregistreerd bij DNB en onder toezicht staan. Ik heb van DNB vernomen dat DNB hier de komende tijd meer aandacht aan zal geven. Daarnaast komen er met de introductie van dit pakket nieuwe typen cryptodienstverleners onder toezicht te staan, wat ertoe leidt dat er mogelijk extra capaciteit nodig is bij de toezichthouder.

De leden van de fractie van D66 zijn positief over de inzet van het kabinet om de definities van crypto's te harmoniseren in verschillende wetgevingsvoorstellen. Deze leden zien daarnaast dat de markt van cryptovaluta zich snel ontwikkelt, en vragen hoe wordt voorkomen dat de wetgeving

snel achterhaald zou kunnen worden door nieuwe ontwikkelingen op de cryptomarkten.

Het kabinet zet in op toekomstbestendige definities en regels, om zo toekomstige ontwikkelingen zoveel mogelijk binnen het wetgevende kader te houden. Door definities zo ruim mogelijk te houden, is de kans groot dat ook toekomstige diensten onder de reikwijdte van de wet zullen vallen. Daarbij wordt er geprobeerd het wetgevend kader technologie-neutraal op te stellen, zodat de wet niet voor elke nieuwe technologie weer aangepast moet worden.

De leden van de D66-fractie begrijpen dat contante betalingen de voornaamste bron van witwassen en terrorismefinanciering zijn in Europa. Deze leden vragen het kabinet of het tevreden is met de Europese inzet op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering via cashbetalingen. Hoe relateert het kabinet de strenge aanpak rond financiële instellingen tot de aanpak van cash, zo vragen deze leden.

In het BNC-fiche is een positief oordeel gegeven over het voorstel voor een limiet voor contante betalingen van 10.000 euro voor beroeps- en bedrijfsmatige handelaren in goederen. Een EU-brede limiet op contante betalingen is van belang om tegen te gaan dat criminelen uitwijken naar andere lidstaten die een hoger of geen limiet op contacten betalingen kennen. Wel zet het kabinet in op een verdere verlaging van deze limiet. Vanwege de witwasrisico's die zijn verbonden aan contant geld en het waterbedeffect dat uit kan gaan van grote nationale verschillen, is het wenselijk om de verschillen in de hoogte van de limieten verder te verlagen. Daartoe heeft Nederland een non-paper op expert-niveau opgesteld samen met België, Frankrijk, Italië en Spanje.⁶

Voor financiële instellingen verwacht ik dat de introductie van de cashlimiet het gevolg zal hebben dat er minder alerts zullen worden gegenereerd die verband houden met contant geld, aangezien er minder (hoge) contante betalingen verricht zullen worden.

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat Nederland, samen met België, Frankrijk, Italië en Spanje, concludeert dat het gebrek aan harmonisatie van limieten voor contante betalingen een zwakte is van het Europese AML/CFT-systeem. Deze leden vragen of het kabinet van mening is dat er met deze richtlijn voldoende wordt gedaan om de limieten te harmoniseren.

Verschillende lidstaten hebben momenteel al een nationaal limiet ingesteld op contante betalingen. De hoogte verschilt, variërend van 500 euro in Griekenland, 1.000 euro in Frankrijk en 75.000 HRK (circa 10.000 euro) in Kroatië. Het huidige voorstel voor de verordening bevat een EU-brede limiet voor contante betalingen van 10.000 euro. Zoals aangegeven in het BNC-fiche en het non-paper waar de leden van de D66-fractie naar verwijzen, pleit Nederland voor een verlaging van deze limiet, om de verschillen tussen nationale limieten te verkleinen. Hierdoor zal aan de ene kant meer harmonisatie binnen de EU bewerkstelligd worden, terwijl tegelijkertijd lidstaten de ruimte behouden om een nationale limiet in te stellen die past bij de nationale context.

De leden van de D66-fractie steunen het verzoek aan de Europese Commissie om in overleg te treden met de Europese Centrale Bank over het overwegen van verdere stappen rond het biljet van 500 euro. Deze leden vragen of De Nederlandsche Bank hier een voortrekkersrol in kan

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-07, nr. 1778.

spelen door deze biljetten om te wisselen voor biljetten met een kleinere denominatie. Kan Nederland, net als dat het gestopt is met munten van 1 en 2 eurocent, stoppen met het gebruik van biljetten van 500 euro, zo vragen deze leden.

Uit de EU-regelgeving volgt dat het 500-eurobiljet een wettig betaalmiddel is. Tegelijkertijd geldt in Nederland op grond van het contractenrecht dat winkeliers zelf kunnen bepalen welke betaalmiddelen zij accepteren. De Europese Centrale Bank heeft enkele jaren geleden besloten dat het 500-eurobiljet niet meer geproduceerd wordt en het biljet wordt sinds 2019 niet meer uitgegeven door Europese banken. Het biljet kan in Nederland enkel nog ingewisseld worden door ermee te betalen, het biljet te storten bij de bank of door het om te wisselen bij de centrale bank. De Nederlandsche Bank wisselt momenteel al op aanvraag eurobiljetten om voor biljetten met een andere denominatie. 500-eurobiljetten kunnen dus bij DNB ingewisseld worden, maar worden niet meer uitgegeven. De ECB verwacht dan ook dat op den duur het biljet uit de omloop zal verdwijnen. Vanwege de hoge witwasrisico's die dit biljet met zich meebrengt, wil ik dat niet afwachten. Daarom pleit ik in Europees verband voor het instellen van een einddatum waarop het 500-eurobiljet uit omloop wordt gehaald en kaart ik op nationaal niveau de beperking van de acceptatie van het biljet aan. Ten aanzien van dit eerste punt heeft Nederland samen met Frankrijk, België, Spanje en Italië in het hiervoor genoemde non-paper gepleit voor verdere stappen ten aanzien van het 500-eurobiljet. Ten aanzien van het tweede punt is binnen het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer, waarin zowel aanbieders als afnemers van het betalingsverkeer zijn vertegenwoordigd, gesproken over de witwasrisico's rondom dit biljet. Uit dit overleg bleek dat de meeste toonbankinstellingen het 500-eurobiljet niet accepteren. Vervolgens zijn de witwasrisico's ook besproken binnen de Taskforce 500-eurobiljet met een aantal brancheorganisaties waarin het biljet relatief veel gebruikt wordt en die een relatief hoog witwasrisico kennen. Een deel van hen heeft vervolgens hun leden opgeroepen om het biljet niet langer te accepteren.

De leden van de Groep Van Haga hebben gelezen dat in de verordening staat dat de informatie van de persoon achter het cryptoadres van de verzender en begunstigde bekend en gedeeld moet worden. De leden merken op dat cryptodienstverleners er baat bij hebben om hier geen gehoor aan te geven aangezien de omzet toeneemt als ook witwas- en terrorismefinanciering plaatsvindt. De leden merken op dat er immers meer vraag naar een markt is in de cryptowereld met een gebrekkige of niet bestaande screening op personen en hun transacties. Kortom, er is dus vanuit dit oogpunt geen intrinsieke motivatie om gegevens uit te wisselen. Kan de Minister uitleggen of en hoe de cryptomarkt gedwongen kan worden tot het verstrekken en uitwisselen van gegevens? Zo ja, wordt er gecontroleerd of kan er gecontroleerd worden of dit ook altijd gedaan wordt en de informatie juist is?

Cryptodienstverleners dienen zich straks aan deze regels te houden. Indien zij zich niet aan de eisen uit de bestaande regelgeving houden, kan de toezichthouder ingrijpen. Hierbij heeft de toezichthouder meerdere handhavingsmogelijkheden en -bevoegdheden, van het voeren van een normerend gesprek tot het intrekken van de registratie of vergunning van de overtreder. Als dit laatste gebeurt, dan moet de partij de dienstverlening staken. Ook voor de controle van de naleving van de regels heeft de toezichthouder meerdere bevoegdheden. Zo kan het de processen van de cryptodienstverlener opvragen en controleren of die voldoen aan de eisen. Ook kan de toezichthouder natuurlijk gewoon transacties (laten) uitvoeren en onderzoeken of de cryptodienstverlener de juiste stappen onderneemt.

De leden van de Groep Van Haga vragen zich af of er niet binnen de cryptocurrencymarkt een verschuiving gaat plaatsvinden naar «unhosted wallets» aangezien er bij dit type wallet geen tegenpartij is waar het naar verzonden wordt en er dus ook geen informatie gegeven hoeft te worden over de transactie. Heeft de Minister een stok achter de deur waarmee deze verschuiving tegengehouden kan worden?

De verplaatsing van cryptotransacties naar *unhosted wallets* zou kunnen toenemen. De regels schrijven evenwel voor dat, indien er transacties waarbij een reguleerde cryptodienstverlener betrokken is van of naar een unhosted wallet wordt gestuurd, de gereguleerde partijen risicogebaseerde mitigerende maatregelen dienen te nemen. Door de poortwachtersrol van deze gereguleerde entiteiten zullen crypto's vroeger of later toch langs een gereguleerde partij langskomen, bijvoorbeeld als iemand zijn crypto's wil omwisselen voor euro's. Desalniettemin heb ik aandacht voor de risico's van een mogelijke verschuiving naar het gebruik van unhosted wallets. In FATF-verband is hier recentelijk onderzoek naar gedaan, waarbij de conclusie was dat het lastig is om te bepalen hoeveel transacties volledig via unhosted wallets lopen en hoeveel daarvan dan weer worden gebruikt voor illegale doeleinden. Hierbij geeft de FATF aan dat landen blijvend aandacht moeten hebben voor dit soort transacties. Samen met de toezichthouders en opsporingsinstanties blijf ik daarom oog houden voor de mogelijke risico's van unhosted wallets. Mochten deze risico's te hoog worden, dan zal ik overwegen om maatregelen te nemen, waarbij ik een voorkeur heb om dat zoveel mogelijk op EU-niveau te doen.